

## 調 查 報 告

壹、案由：彰化縣政府受理「社團法人彰化縣環境保護聯盟」檢舉案件，函請被檢舉人陳述意見，詎該府疑於函文內容及副本受文者揭露檢舉人名稱，肇致檢舉人接收不明人士恐嚇及辱罵電話等情。究該府未依相關規定對檢舉人身分予以保密之理由為何？有無造成人民團體畏於監督、檢舉？該府有無內控機制失靈之制度性缺失？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱法務部、內政部、農業部、彰化縣政府等機關卷證資料，於民國(下同)113年6月24日諮詢專家學者，並於同年8月5日詢問法務部、內政部、農業部、彰化縣政府等有關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、彰化縣政府受理社團法人彰化縣環境保護聯盟檢舉案件，未依行政程序法第170條第2項、「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第18點，以及「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」第6點第6款等規定，對檢舉人身分予以保密，固有違失，惟考量該府於本案立案調查後，即提出檢舉人身分保密之改進作法，殊值肯定，然為確實避免洩漏檢舉人身分，保障檢舉人之權益，該府允宜研議將該改進作法予以明文規範，俾供遵循。

(一)按行政程序法第20條規定：「本法所稱之當事人如下：一、申請人及申請之相對人。二、行政機關所為行政處分之相對人。三、與行政機關締結行政契約之相對人。四、行政機關實施行政指導之相對人。五、對行政機關陳情之人。六、其他依本法規定參

加行政程序之人。」同法第21條規定：「有行政程序之當事人能力者如下：一、自然人。二、法人。三、非法人之團體設有代表人或管理人者。四、行政機關。五、其他依法律規定得為權利義務之主體者。」又同法第168條規定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」行政程序法主管機關法務部表示，依上開規定，人民得陳情之事項廣泛，僅屬人民表達意見方式之一，檢舉自得包含於陳情之事項內，且並不限於個人或團體，均得為之。此外，同法第170條第2項規定：「人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開」，其中「人民」，依前開說明可知，不限於個人或團體，是法人之檢舉，其身分之保密應依前揭行政程序法第170條第2項規定辦理。

- (二)又行政院及彰化縣政府為督促所屬各機關加強為民服務，有效處理人民陳情案件，特依行政程序法第170條第1項規定，分別訂定「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」與「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」。依據「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第18點規定：「人民陳情案件有保密之必要者，受理機關應予保密。」「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」第6點第6款亦規定：「案件如涉及當事人隱私、名譽、商（營）業上祕密或其他經法律規定事項，有保密之必要者，除依法應予保密外，受理機關應不予公開。」是以，彰化縣政府受理社團法人彰化縣環境保護聯盟（下稱彰化縣環保聯盟）檢舉案件，依上開說明，除應依行政程序法第170條第2項規定辦理外，亦應依前揭

要點規定辦理。

(三)本案緣於彰化縣環保聯盟於接獲民眾檢舉(陳情)表示,彰化縣埔鹽鄉土地疑似違規搭設鐵皮建物、彰化縣芳苑鄉及大城鄉有多處魚塭及農地疑有回填不明廢土及廢棄物之情事,該環保聯盟於是向縣市主管機關彰化縣政府檢舉,由於檢舉包含於陳情之事項內,惟該府卻未依前揭行政程序法第170條第2項、「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第18點,以及「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」第6點第6款規定,對該環保聯盟之檢舉予以保密,竟於函文內容及副本受文者揭露檢舉人名稱(即該環保聯盟),致檢舉人收到不明人士恐嚇及辱罵電話等情。

(四)對此,詢據彰化縣政府表示略以:

- 1、彰化縣政府受理彰化縣環保聯盟陳情函係依據「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」規定辦理,該府為加強為民服務,該要點所稱之人民應包含人民(團體)。
- 2、因彰化縣環保聯盟係屬社團法人,非自然人,故非屬個人資料保護法第2條之適用範疇。
- 3、行政程序法第170條第2項「有保密必要」之規定,賦予受理機關裁量有無保密之必要,彰化縣政府受理彰化縣環保聯盟之陳情案,認該環保聯盟身分無保密必要之理由如下:

(1)主觀判斷:

該環保聯盟來函中之密等及解密條件或保密期限一欄為空白,且來函亦未載明其身分須保密。

(2)客觀判斷:

根據該環保聯盟之官方網站,其設立宗

旨在於推動環境保護，其官網首頁即有「如何查證與檢舉農地違章工廠」教學，並連結至地球公民基金會的拆農地工廠違章回報行動，該環保聯盟之住址及經營方式或關注議題，均於其官網可公開查詢得知，且彰化縣環保聯盟為「受理民眾檢舉違規農地工廠平台」，此身分屬公開資訊，故依「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」第6點第6款及「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第18點規定，彰化縣環保聯盟之陳情身分與其設立宗旨相符，尚難謂有保密之必要。

- 4、彰化縣環保聯盟來文中明確載明，是「接獲民眾檢舉」而得知疑有違規農地工廠一事，基此，彰化縣環保聯盟非旨違規案檢舉人，並自行敘明檢舉人為民眾，該環保聯盟僅係轉知該疑似違規訊息予彰化縣政府，故彰化縣環保聯盟應係陳情人民團體，該府未洩漏系爭違規案檢舉人(該民眾)身分，遵守「違章建築處理辦法」、「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」等保密檢舉人身分規定。
- 5、為讓彰化縣環保聯盟知悉違規案件處理進度，爰彰化縣政府於通知土地所有權人陳述意見或裁罰時，逕副知彰化縣環保聯盟。
- 6、彰化縣政府未洩漏彰化縣環保聯盟之社團團員或承辦人姓名、住址或電話，遵守「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」第6點第6款規定，該環保聯盟之住址、電話、經營方式、關注議題及各屆理監事、總幹事與主任名單，均於其官網或臉書可公開查

詢得知。

#### 7、改進作法：

爾後彰化縣政府收受檢舉或陳情函時，會精進相關發文程序，分函另案函復，亦即函復檢舉人或陳情人與相關單位之文件，應分函辦理。

(五)經查檢舉制度的產生係因為政府機關對違法行為的遏止，常力有未逮，因此如能透過公私協力，藉由檢舉人的檢舉，來協助政府執行公權力，當有助於遏止違法行為，保障社會秩序和安全。然檢舉人的檢舉可能遭受被檢舉人的恐嚇、辱罵，甚至其他危及人身安全的報復行為等，為使檢舉人處於相對安心的狀況下，勇於檢舉，事後免於被騷擾或被報復，以保障其人身安全，因而有助於法律的執行，保障社會秩序和安全，公務機關有義務依法令規定，對檢舉人身分加以保密。本案彰化縣政府受理彰化縣環保聯盟上開檢舉案件，未依行政程序法第170條第2項、「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第18點，以及「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」第6點第6款等規定，對檢舉人之身分予以保密，其前揭認對該環保聯盟身分無保密必要或未有違失之說明，基於下列理由，經核尚不足採：

1、如前所述，檢舉人不論是自然人或是法人，如檢舉人的身分不予保密，有可能造成檢舉人事後被騷擾或被報復，影響其人身安全，進而影響檢舉意願，並對促進法律的正當執行與公共利益，產生不利的結果。為使檢舉人不畏檢舉，檢舉人不論是自然人或是法人，對於其身分之保密皆有其必要性。其次，對於檢舉人身分保密之相關法令，亦無要求檢舉人須主張其身分

須予以保密，因此，無論檢舉人有無主動表示其身分須予以保密，均應對其身分加以保密。

- 2、有關彰化縣政府主張，彰化縣環保聯盟非旨違規案檢舉人，彰化縣環保聯盟僅係轉知該疑似違規訊息予該府等語，然查向彰化縣政府檢舉前揭違規案件係「彰化縣環保聯盟」而非「該民眾」，故檢舉人顯係「彰化縣環保聯盟」。彰化縣環保聯盟來文中雖明確載明是「接獲民眾檢舉」，僅係顯示資訊來源。
- 3、關於彰化縣政府主張，彰化縣環保聯盟為「受理民眾檢舉違規農地工廠平台」，此身分屬公開資訊云云，惟受理民眾檢舉違規農地工廠平台與其該環保聯盟本身即為某案件之檢舉人未能劃上等號，故尚難以該環保聯盟為受理民眾檢舉違規農地工廠平台，即認該環保聯盟之檢舉人身分無加以保密之必要。

(六)綜上，彰化縣政府受理彰化縣環保聯盟前揭檢舉案件，未依行政程序法第170條第2項、「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第18點，以及「彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點」第6點第6款等規定，對檢舉人之身分予以保密，確有違失，惟考量該府於本案112年11月10日立案調查後，於112年11月24日函復本院時，即提出函復檢舉人或陳情人與相關單位之文件，應分函辦理，以避免洩漏檢舉人身分之改進作法，殊值肯定，然為確實避免洩漏檢舉人身分，保障檢舉人之權益，該府允宜研議將該改進作法予以明文規範，俾供遵循。

二、「違章建築處理辦法」第9條及「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」第9條關於檢舉人身分應予保密之規定，

欠缺明確性，致是否適用於檢舉人為法人時，易生疑義或歧異，農業部與內政部允應對此加以檢討，藉由明確前揭規定，使無論檢舉人係自然人或法人，均能處於安心的情況下，勇於檢舉，透過公私協力，遏止違法行為，以促進土地及天然資源之保育利用，並追求國家永續發展。

- (一)按「違章建築處理辦法」第9條規定：「人民檢舉違章建築，檢舉人姓名應予保密。」又「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」第9條規定：「受理檢舉之機關，對於檢舉人之姓名等相關資料應嚴予保密，並妥善保管。如有洩密情事，不論故意或過失均應追究責任，並依法議處。」
- (二)上開「違章建築處理辦法」第9條及「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」第9條規定所稱之「人民」、「檢舉人」是否包括法人？詢據法務部、農業部與內政部分別表示略以：

1、法務部：

- (1)按民法第6條規定：「人之權利能力，始於出生，終於死亡。」所謂權利能力，指享受權利、負擔義務之能力，享有權利能力者，方得為權利主體（臺灣高等法院102年度上易字第441號判決參照）；次按民法第26條規定：「法人於法令限制內，有享受權利負擔義務之能力。但專屬於自然人之權利義務，不在此限。」由是可知，法人享有權利能力，惟因法人與自然人本質上有所不同，法人權利能力之範圍與自然人即有差異，可分為二種限制，一為法令上之限制（如公司法第16條等）；一為性質上之限制，乃指某些專屬於自然人之權利義務，為法人所無法享受或負擔者，例如：以自然人之身體勞務為給

付之債務、以自然生理為基礎的人格權（如生命權、身體權、健康權等）、以一定自然人的身分為基礎的身分權（如家長權、親權、繼承權等）。

- (2) 有關「違章建築處理辦法」第9條及「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」第9條規定所稱之「人民」、「檢舉人」是否包括法人，應視各該規定是否係專屬自然人之權利義務，其性質上屬法人所無法享受或負擔者而定，如為肯定，其即不包括法人；如為否定，則其宜包括法人。惟因涉法規主管機關對其主管法規之解釋、適用及應否修正等情事，仍宜由各該法規主管機關解釋之。

## 2、農業部：

- (1) 針對檢舉人之相關資料，受理機關本應依行政程序法第170條第2項及「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第18點規定予以保密，合先敘明。
- (2) 至於「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」係依農業發展條例第32條第2項授權訂定，作為獎勵加強農業用地違規使用稽查之依據，即符合辦法所定之檢舉人，得發給獎金、獎牌或獎勵狀之獎勵，又對於檢舉人之相關資料自應予保密。復依「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」第8條第2款規定，檢舉人未具有中華民國國籍者，不發給獎金、獎牌或獎勵狀，即檢舉人應具中華民國國籍之自然人，始符合前揭獎勵辦法之獎勵對象。
- (3) 綜上，有關檢舉人相關資料之保密，應依行政程序法及前開人民陳情案件要點規定辦理，與

前揭獎勵辦法作為檢舉人獎勵之執行依據，係屬二事，爰尚無涉「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」之修正。

3、內政部：

- (1) 違章建築檢舉案之保密，依「違章建築處理辦法」、行政程序法、「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」及文書處理手冊辦理。
  - (2) 違章建築之檢舉人得為自然人或法人：建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻……」，為達成前開立法目的，依同法第97條之2定有「違章建築處理辦法」，其中查報及檢舉均為主管建築機關查知違章建築之方法，檢舉人自不應限制僅得為自然人或法人。
  - (3) 為避免違章建築檢舉人因被檢舉人或其他相關人等報復行為影響其權利的正常行使，「違章建築處理辦法」第9條定有檢舉人姓名應予保密之規定，該檢舉人包括自然人及法人。爰「違章建築處理辦法」第9條檢舉人姓名應予保密規定之適用，於自然人為其姓名，於法人則為其名稱，均應依「違章建築處理辦法」、行政程序法、「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」及文書處理手冊相關規定辦理。
  - (4) 綜上，行政機關辦理違章建築檢舉案件，「違章建築處理辦法」第9條就檢舉人姓名(名稱)之保密已有相關規定應據以辦理，尚無修正「違章建築處理辦法」之必要。
- (三)經查對於「違章建築處理辦法」第9條及「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」第9條規定所稱之「人民」、「檢舉人」是否包括法人，上開農業部與內政部之

解釋即有歧異，且「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」之獎勵對象僅限於自然人，顯然該檢舉獎勵辦法之立法目的有違，亦與建立檢舉制度之目的，期能透過公私協力，藉由檢舉人的檢舉，來協助政府執行公權力，以有助於遏止違法行為，保障社會秩序和安全不符。再者，自然人常因害怕遭被檢舉人騷擾或報復，而選擇透過向公益法人或團體檢舉的方式，來協助政府執行公權力，以遏止違法行為，此更加凸顯對法人檢舉人身分保密之重要性，因此，為符檢舉制度之目的與法規之明確性原則，農業部與內政部允應對此加以檢討，藉由明確前揭規定，使無論檢舉人係自然人或法人，均能處於安心的情況下，勇於檢舉，透過公私協力，遏止違法行為，以促進土地及天然資源之保育利用，並追求國家永續的發展。

三、內政部允宜持續對地方機關宣導有關檢舉人身分保密之相關規範，並強調檢舉人除了自然人，亦包括法人，其身分均應予以保密，並以本案為例，說明避免洩漏檢舉人身分應有之改進作法，以避免類案再度發生。

(一)有關內政部就彰化縣政府違法洩漏檢舉人身分之督導情形，詢據該部表示略以：

- 1、本院於110年5月12日為調查農地違章工廠案件，邀集中央、地方相關主管機關及民間團體召開諮詢及座談會時，會中民間團體曾提及彰化縣政府於辦理農地違章工廠之查處過程中，有揭露檢舉人身分之情形，經主席及內政部代表當場說明並告知該府出席人員，應確實遵守相關保密規定，切勿洩漏檢舉團體名稱等資訊。
- 2、針對彰化縣政府再次揭露檢舉人身分一事，內

政部國土管理署以112年10月27日國署建管字第1120521808號函、國署計字第1120522432號函，請各地方政府遵守保密相關規定，並分別以同年11月10日國署密計字第1120114736號函及同年11月17日國署計字第1120536741號函，請彰化縣政府就違失部分切實檢討，訂定應予保密案件之處理方式，避免再次發生洩密情事。

- 3、彰化縣政府以112年12月22日府地用字第1120456172號函檢附該府112年11月24日府地用字第1120447185號函，函復本院表示，該府爾後收受違規案件之檢舉或陳情時，會精進相關發文程序，以更友善、細膩的作業方式，分函另案函復檢舉或陳情之違規案件處理進度。

(二)經查如前所述，政府機關對違法行為的遏止，常力有未逮，如能透過公私協力，藉由檢舉人的檢舉，來協助政府執行公權力，當有助於法律的執行，因而政府建立檢舉制度，並對檢舉人身分之保密定有相關規範，俾使檢舉人處於相對安心的狀況下，勇於檢舉，事後免於被騷擾或被報復，以保障其人身安全。然如政府機關對檢舉人身分有無保密之必要有錯誤的認知，或對檢舉人身分保密之有關法令有錯誤的解釋，而洩漏檢舉人的身分，可能危及檢舉人的安全，影響其權益甚鉅，故內政部允宜持續對地方機關宣導有關檢舉人身分保密之相關規範，並強調檢舉人除了自然人，亦包括法人，其身分均應予以保密，並以本案為例，說明避免洩漏檢舉人身分應有之改進作法，以避免類案再度發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請彰化縣政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請內政部、農業部檢討改進見復。
- 三、調查意見三，函請內政部檢討改進見復。
- 四、調查意見，(密件郵寄)函復陳訴人。
- 五、調查報告之案由、調查意見及處理辦法於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：田秋堃

紀惠容

蔡崇義